2015D34222

Inbreng verslag van een schriftelijk overleg

Binnen de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap hebben enkele fracties de behoefte om vragen en opmerkingen voor te leggen over de brieven van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap d.d. 2 juli, 17 augustus en 7 september 2015 over meer ruimte voor nieuwe scholen: naar een moderne interpretatie van artikel 23 en de reactie op het bericht van de Stichting Vrije Schoolkeuze Amsterdam (VSA) met vragen over belemmeringen voor het stichten van nieuwe scholen (Kamerstuk 31 135, nrs. 53 en 55 en parlisnr. 2015Z14725).

De voorzitter van de commissie,
Wolbert

Adjunct-griffier van de commissie,
Arends

I Vragen en opmerkingen uit de fracties

Algemeen

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de brief over «Meer ruimte voor nieuwe scholen». Zij waarderen de inzet van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zeer om tot meer innovatie in het onderwijs te komen. Deze leden steunen de gedachte van de Staatssecretaris voor optie 3, maar hebben daar nog wel een aantal vragen over.

De leden van de PvdA-fractie hebben met een zekere waardering kennisgenomen van de onderhavige brief, maar hebben in dit stadium vooral behoefte aan verduidelijking over het scenario waaraan de Staatssecretaris de voorkeur geeft, het eindbeeld dat hem voor ogen staat en het proces dat hiertoe moet leiden. Betekent het eindbeeld dat de Staatssecretaris voor ogen staat dat de garantiefunctie van het openbaar onderwijs komt te vervallen? Zij vragen hoe de Staatssecretaris denkt over de wenselijkheid dat de overheid garant staat voor goed en bereikbaar onderwijs, algemeen toegankelijk voor iedereen ongeacht geloof of levensovertuiging, ongeacht waar hij of zij woont.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de brief over «Meer ruimte voor nieuwe scholen».

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de brief van de Staatssecretaris waarin hij een aantal maatregelen presenteert die de stichting van nieuwe scholen moet vergemakkelijken. Het stichten van nieuwe scholen wordt door deze leden gezien als een groot goed. Er zijn inderdaad knelpunten, daar zijn deze leden zich van bewust, zij zouden dan ook graag zien dat het stichten van nieuwe scholen makkelijker wordt gemaakt. Deze leden vragen wel of de maatregelen die de Staatssecretaris voorstelt, zullen leiden tot het makkelijker stichten van nieuwe scholen zonder ongewenste bijeffecten.

De leden van de D66-fractie hebben met grote belangstelling kennisgenomen van het Plan van Scholen, waarbij meer ruimte komt voor het stichten van scholen. Zij pleiten al jaren voor moderne vrijheid van onderwijs, en delen de mening van de Staatssecretaris dat de inrichting van ons schoolsysteem op basis van enkel levensovertuiging achterhaald is. Zij zijn blij dat er nu eindelijk stappen worden genomen om nieuwe initiatieven de ruimte te geven. Zij hebben hierover nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van de brief over «Meer ruimte voor nieuwe scholen». Zij hechten aan een pluriform onderwijsaanbod en ruimte voor ouders om een school te stichten, maar

hebben nog veel vragen bij de gekozen oplossingen. Genoemde leden zien voordelen in de verruiming van het richtingbegrip naar pedagogische richtingen, maar hebben bezwaar tegen het volledig loslaten van het richtingbegrip.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de voornemens inzake richtingvrije planning. Deze leden vinden het met de Staatssecretaris van belang dat er meer ruimte komt voor het stichten van scholen, maar hebben nog onvoldoende indicaties dat de voorstellen een begaanbare weg naar het gewenste doel zijn.

Inleiding

De leden van de VVD-fractie vragen allereerst of de Staatssecretaris heeft overwogen om niet het begrip «richting» te vervangen, maar een andere grond toe te voegen die een oprichting op basis van een andere onderwijsdidactiek rechtvaardigt. Graag ontvangen zij een toelichting hierop.
De Staatssecretaris heeft het onderzoek en zijn initiatief besproken met verschillende organisaties. Waarom heeft de staatsecretaris enkel voor deze organisaties gekozen aangezien zij toch vooral de huidige situatie vertegenwoordigen? De leden vragen of de Staatssecretaris zijn plannen ook met bijvoorbeeld het LAKS[1] en de Vereniging Openbaar Onderwijs heeft gedeeld. Zo ja, kan de Staatssecretaris hun reactie op zijn plannen delen? Zo nee, waarom niet? In hoeverre is de Staatssecretaris voornemens om bij de verdere uitwerking ook andere partijen te betrekken en/of het voorstel voor te leggen voor internetconsultatie zodat alle betrokkenen inbreng kunnen leveren?
Bij de afbakening van het initiatief van de Staatssecretaris schrijft hij dat er gezorgd zal worden voor een gelijk speelveld voor openbare en bijzondere scholen. Wordt het voor openbare scholen door zijn initiatief ook makkelijker om een school te stichten? De leden ontvangen graag een toelichting hierop.

De leden van de SP-fractie merken op dat de Staatssecretaris schrijft dat de procedures om nieuwe scholen te beginnen niet meer aansluiten bij maatschappelijke ontwikkelingen: «Zij zijn nog gebaseerd op een verzuilde samenleving. In vrijwel alle sectoren zijn de ordeningsprincipes van de verzuiling langzaamaan verdwenen.» In hoeverre vindt de Staatssecretaris dat alle vormen van onderwijs gebaseerd op religieuze overtuiging niet meer aansluiten bij maatschappelijke ontwikkelingen? Hoe kan het dat de Staatssecretaris ondanks deze constatering óók aangeeft, dat er meer ruimte moet komen voor nieuwe initiatieven, ook voor «religieuze scholen, waar die behoefte bestaat»[2]? Is het oprichten van nieuwe religieuze scholen niet feitelijk het bestendigen of het versterken van de verzuiling in het onderwijs, zo vragen deze leden. Zou het niet logisch zijn, tegelijkertijd te streven naar een acceptatieplicht voor het bijzonder onderwijs, om te voorkomen dat er nieuwe zuilen worden gecreëerd? De voornoemde leden vragen waarom de Staatssecretaris er niet voor kiest de verzuiling in het onderwijs daadwerkelijk te verminderen.

De leden van de CDA-fractie merken op dat de Staatssecretaris als belangrijkste maatregel oppert het volledig loslaten van het richtingenbegrip. Volgens hem voldoet dit begrip niet meer aan de moderne tijd, maar stamt het nog uit de tijd van de verzuiling. Nog afgezien van het feit dat de Staatssecretaris hierbij een karikatuur schetst van de huidige praktijk, er zijn immers allang niet alleen maar de traditionele confessi-

---

[1] LAKS: het Landelijk Aktie Komitee Scholieren
[2] Kamerstuk 31 135, nr. 53, p. 2

onele richtingen mogelijk (denk aan hindoeïstisch en islamitisch onderwijs), maar er is ook ruimte voor verschillende pedagogische concepten als Jenaplan, Montessori, Dalton, Vrije School etcetera. Hiermee is een brede keuzevrijheid voor ouders ontstaan, die uniek is in de wereld en gekoesterd moet worden.
De leden van de CDA-fractie vragen de Staatssecretaris te motiveren waarom hij van mening is dat het richtingbegrip volledig moet worden losgelaten. Kan de Staatssecretaris aangeven op welk onderzoek zijn aanname is gebaseerd, dat het richtingenbegrip niet meer past in deze tijd? Blijkt dit uit onderzoeken bij ouders, scholen etcetera? Kan de Staatssecretaris hierbij ook het feit meenemen dat ruim twee-derde van de ouders kiest voor een bijzondere school in plaats van een openbare school. Hierbij gaat het om bijzonder algemene scholen en confessionele scholen. Deelt de Staatssecretaris de mening dat dit eens te meer het belang onderstreept dat ouders hechten aan waarden gedreven onderwijs?
Ook vragen deze leden de Staatssecretaris hoe hij tegenover het idee van de Onderwijsraad uit 2012[3] staat om het stichten van openbare scholen door ouders weer in ere te herstellen. Zij ontvangen graag een toelichting hierop.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat het begrip «richting» geen bepalende rol meer zal spelen bij het bekostigen van scholen. De Staatssecretaris had echter ook kunnen kiezen voor verruiming van het richtingbegrip. Zij vragen waarom de Staatssecretaris kiest voor het loslaten van het richtingbegrip, in plaats van het verruimen van het richtingbegrip naar onder meer pedagogische richtingen.

De leden van de SGP-fractie vernemen graag een onderbouwing van de suggestie in de inleiding dat het onderwijsaanbod aanmerkelijk zou afwijken van de belevingswereld van ouders. Welke onderzoeken en peilingen schragen deze veronderstelling, zo vragen zij. Zij wijzen er bovendien op dat veel ouders nog steeds affiniteit blijken te hebben met een levensbeschouwelijke richting zonder religieuze diensten te bezoeken of lid te zijn van een kerkgenootschap. In hoeverre gaat de analyse van het verzuilde onderwijsaanbod mank doordat de beoordeling juist wordt gebaseerd op verzuilde criteria als het lidmaatschap van kerken en het bezoeken van religieuze diensten, zo vragen zij. Deze leden suggereren dat het geschetste probleem zich wellicht deels oplost wanneer deze verzuilde visie op het onderwijsaanbod vervangen wordt door een moderne interpretatie.
De leden van de SGP-fractie vragen een nadere toelichting op het vervangen van de term richtingvrije planning. Zij vragen met name hoe de veronderstelde verwarring kan ontstaan, aangezien het woord richtingvrij consequent gebruikt is in combinatie met de planning van het aanbod en niet in de zin van richtingvrij of richtingloos onderwijs als zodanig. Deze leden constateren voorts dat naast de richtingvrije planning de extra ruimte voor nieuwe scholen vooral zou kunnen bestaan in het verlagen van de stichtingsnormen. Dit element lijkt echter niet in de afbakening opgenomen te zijn. Zij vragen of het verlagen van de stichtingsnormen voor de Staatssecretaris wel degelijk een onmisbaar element is in het pakket «meer ruimte voor nieuwe scholen».

Het probleem: mogelijkheden voor nieuwe scholen beperkt

De leden van de VVD-fractie delen de mening van de Staatssecretaris dat de vrijheid van onderwijs geen vrijbrief kan zijn om slecht onderwijs te geven. De strenge kwaliteitseisen die bij optie 3 gesteld worden, steunen

[3] Zie het Onderwijsraadadvies (2012) Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief.

de leden van deze fractie dus ook. Wel hebben de leden vragen over de wijze waarop deze strenge kwaliteitseisen voorafgaand en tijdens de eerste fase van de nieuwe school gecontroleerd zullen gaan worden.
Ten aanzien van het loslaten van enige prognose of draagvlakmeting hebben deze leden wel vraagtekens. Zij vragen hoe de Staatssecretaris denkt te voorkomen dat er scholen ontstaan die wel een hoog niveau onderwijskwaliteit aanbieden, maar toch onvoldoende in staat zijn om voldoende leerlingen aan te trekken.
De leden van de PvdA-fractie waarderen in artikel 23 van de Grondwet vooral dat dit artikel benoemt dat het onderwijs een voorwerp is van de aanhoudende zorg der regering, maar zij signaleren dat een starre interpretatie van dit artikel tot gevolg heeft dat het beginnen van een nieuwe school in Nederland heel moeilijk is. Terwijl ouders in toenemende mate hun schoolkeuze baseren op het pedagogisch klimaat en de kwaliteit van het lesaanbod, is de stichting van een school nog altijd gebonden aan de levensbeschouwelijke richting. Daarmee sluit de regelgeving steeds minder aan bij de behoeften van mensen die het beste voorhebben met hun kind. De voornoemde leden waarderen dat de Staatssecretaris erover nadenkt hoe hij het Nederlandse onderwijsstelsel dat nu «op slot» zit, geopend kan krijgen. De positie van bestaande scholen verdient minder bescherming dan het onderwijsveld nu ondervindt. Hoe denkt de Staatssecretaris in dit verband over het pleidooi van de Vereniging Openbaar Onderwijs om in het kader van een gelijk speelveld direct werk te maken van de mogelijkheid dat openbare scholen een samenwerkingsschool besturen? Tevens vragen zij of de Staatssecretaris ook kan ingaan op de praktijkvoorbeelden van Maasbree en Barneveld, waar ouders een nieuwe openbare school wensten maar andere regelgeving belemmerend werkte op de totstandkoming van een nieuwe openbare school.

De leden van de SP-fractie vragen in hoeverre een richtingvrije planning een versterking is van de innovatie. Kan het oprichten van een innovatieve school niet plaatsvinden, zonder nieuwe religieuze scholen ook de kans te geven een school te starten?
Ook vragen zij wat exact wordt bedoeld met de zinsnede «Behalve dat veel nieuwe initiatieven volgens de huidige interpretatie van de wet geen «richting» zijn en dus op die basis niet van start kunnen, (...)[4]». Kan de Staatssecretaris daar enkele voorbeelden van geven? In hoeverre is het altijd onwenselijk dat nieuwe scholen worden geweigerd? Kan de Staatssecretaris voorbeelden geven dat de huidige wet bescherming biedt tegen het oprichten van scholen door kleine religieuze groeperingen? In hoeverre blijft die bescherming overeind, zo vragen deze leden. Ten slotte vragen zij in hoeverre de plannen van de Staatssecretaris voldoende garantie bieden om te voorkomen dat bijvoorbeeld de Scientology Kerk straks een school kan stichten.
De leden van de CDA-fractie lezen dat de Staatssecretaris de manier waarop de belangstelling voor een school wordt gemeten, wil veranderen. Wat hij precies wil veranderen, is deze leden niet duidelijk. Bij de directe meting, ofwel het afnemen van een enquête onder ouders, of het verzamelen van ouderverklaringen, die door de Staatssecretaris wordt genoemd, vragen deze leden hoe betrouwbaar deze meting is en of dat kan worden toegelicht.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom het huidige stelsel tekortschiet. Schoolbesturen en ouders hebben in samenspraak nu al de mogelijkheid om de (pedagogische) richting van een school te bepalen. Zelfs ook zonder de stichting van nieuwe scholen zijn nieuwe pedagogische concepten in het onderwijs van de grond gekomen. Genoemde

[4] Kamerstuk 31 135, nr. 53, p. 4

leden wijzen op het onderzoek van Imandt, Bisschop en Klein[5]. Zij vragen wat de precieze ruimte voor en/of vraag naar nieuwe scholen in Nederland eigenlijk is.

De leden van de SGP-fractie vragen of de Staatssecretaris kan toelichten door wie volgens hem de vrijheid van onderwijs geïnterpreteerd zou zijn als een vrijheid van de bemoeienis van de overheid. Deze leden hebben de indruk dat het probleem al jaren veeleer gelegen is in het ontbreken van effectieve instrumenten en indicatoren die in de fase voorafgaand aan de bekostiging het toekomstige succes van de school kunnen borgen. Graag ontvangen zij een reactie van de Staatssecretaris op deze inschatting. Zij vragen eveneens welke aanvullende waarborgen volgens de Staatssecretaris met betrekking tot de financiële haalbaarheid noodzakelijk zouden zijn, uitgaande van de situatie waarin de school de stichtingsnorm haalt en aanspraak maakt op de bekostiging die toereikend dient te zijn om het onderwijs te verzorgen.
De leden van de SGP-fractie merken op dat het openbaar onderwijs vanouds gezien is als de vluchtheuvel die de garantie biedt dat ouders niet tegen hun wens of overtuiging overgeleverd zijn aan initiatieven van bijzonder onderwijs. Deze leden vernemen graag welke wettelijke belemmeringen, bijvoorbeeld gemeenten in het zuiden van het land zouden hebben om een openbare school te stichten, terwijl er voldoende belangstelling blijkt te zijn. Deze leden constateren dat de Grondwet wel een ondergrens aan gemeenten voorschrijft, te weten voldoende openbaar onderwijs in een genoegzaam aantal scholen, maar dat geen maximum geldt voor het voorzien in openbaar onderwijs. Zij vragen of de Staatssecretaris, indien wettelijke belemmeringen mochten bestaan, voornemens is de grondwettelijke functie van het openbaar onderwijs en de verantwoordelijkheid en mogelijkheden van de gemeenten beter te vertalen in de sectorwetten.

Meerdere scenario's met verschillende intensiteiten

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de Staatssecretaris in optie 3 de doelmatigheid van publieke middelen waarborgt. Welke opties behalve een stichtingsnorm of prognoses heeft de Staatssecretaris overwogen? Ten aanzien van huisvestiging stelt de Staatssecretaris dat de plek cruciaal is voor het succes. Hoe rijmt hij dit met het feit dat ouders op onderwijsinhoudelijke gronden andere keuzes zouden willen maken? Voorts lezen de voornoemde leden dat de Staatssecretaris een wijziging noodzakelijk acht van de manier waarop scholen inspraak hebben in hun huisvesting. Zij vragen of hij dit nader kan toelichten.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat de Staatssecretaris in drie scenario's schetst hoe de afspraken en procedures voor het oprichten van bekostigde scholen in de toekomst eruit kunnen gaan zien. Nu gelden er veel minder regels voor de oprichting van scholen die niet bekostigd worden, maar die wel worden erkend als instellingen die onderwijs bieden in de zin van de Leerplichtwet. Heeft de Staatssecretaris ook erover nagedacht of de scenario's consequenties moeten hebben bij erkenning van niet bekostigde scholen in de zin van de Leerplichtwet?
Er is de afgelopen tijd onderzoek gedaan naar de schoolkeuze van ouders. De locatie van de school speelt in de schoolkeuze een rol. Hoe groot is bij elk van de drie scenario's de groep ouders waarvan wordt verwacht dat zij, zodra er nieuwe scholen worden gesticht, zullen wisselen van school? In de brief wordt beschreven dat scenario 3 ervoor zorgt dat er beweging komt in het bestand van scholen. Dit hoeft niet noodzakelijk te betekenen

[5] Zie bijlage bij Kamerstuk 31 135, nr. 55 «Meer ruimte voor nieuwe scholen?: analyse van het gekozen beleidsscenario»

dat bestaande scholen krimpen of, in het uiterste geval, moeten sluiten. Dit kan immers ook als een goede prikkel fungeren voor bestaande scholen om zichzelf te presenteren, om blijvend te werken aan het verbeteren van hun kwaliteit, waarbij de wensen van leerlingen en ouders worden meegenomen. Zij vragen hoe de Staatssecretaris dit beoordeelt.
De leden van de PvdA-fractie beseffen dat de ruimte die het onderwijs-stelsel biedt voor een vernieuwend en innovatief onderwijsaanbod nooit onbeperkt kan zijn. Het onderwijs is niet gediend met een versnippering van het onderwijsaanbod over scholen die nauwelijks voorzien in een behoefte. De stichting van scholen zal altijd moeten worden gebonden aan zekere voorwaarden, al was het maar omwille van een doelmatige besteding van onderwijsgeld. Indien stichtingsnormen worden afgeschaft, dan hangt de betaalbaarheid van het systeem mede af van de frequentie waarmee initiatieven voor oprichting van een school van de grond komen. In welke mate schat de Staatssecretaris in dat dit in scenario 3, dat zijn voorkeur heeft, gaat gebeuren? Waarop baseert de Staatssecretaris zijn verwachting? Kan de Staatssecretaris verhelderen in hoeverre de verlaging en afschaffing van de stichtingsnormen onlosmakelijk is verbonden met andere elementen van dit scenario? In de brief maakt de Staatssecretaris tevens melding van het stellen van minimum aantallen leerlingen als de groei van de school moet worden gemonitord. Waarom is het dan niet mogelijk om ook een lage stichtingsnorm te handhaven? Zou dit niet een al te grote wildgroei van zeer kleine scholen kunnen voorkómen?
In de jaren negentig heeft de het kabinet op het vmbo[6] een uitruil van vmbo-afdelingen moeten bespoedigen, omdat teveel scholen voor voortgezet onderwijs in hun onderlinge concurrentie afdelingen in stand hielden die op de keper beschouwd niet langer levensvatbaar waren. Geeft de overheid bij het scenario 3, dat de voorkeur geniet van de Staatssecretaris, zijn invloed bij zulke ongewenste wildgroei, die het belang van de vmbo'ers eerder schaden dan dienen, uit handen? Zij vragen welke overwegingen daaraan ten grondslag liggen.
De staatsecretaris acht een wijziging nodig van de manier waarop scholen inspraak hebben in hun huisvesting. Hij wijst op voorbeelden van scholen die moeten beginnen op een ongeschikte locatie zoals een industrieterrein en vindt het noodzakelijk om het gesprek aan te gaan over de invulling van de gemeentelijke rol bij de huisvesting van scholen. Is het zijn bedoeling dat de gemeente in de toekomst buitenspel komt te staan bij de huisvesting van scholen? Sinds 2008 is de Wet inzake de voorzieningen-planning voor scholen in werking getreden en hierin is sprake van regionale plannen voor onderwijsvoorzieningen voor het voortgezet onderwijs. Welke instantie(s) heeft de Staatssecretaris in gedachten dat (of die) in de toekomst zal bepalen in hoeverre huisvestingswensen zullen worden gehonoreerd? Kan hij nader toelichten wat er straks werkelijk in de praktijk gaat veranderen? Begrijpen de leden van de PvdA-fractie het goed dat in de toekomst alle regels die erop zijn gericht dat bestaande scholen teveel leerlingen verliezen aan nieuwe scholen, komen te vervallen?
Het is de leden van de PvdA-fractie een doorn in het oog dat falende schoolbestuurders, nadat hun school is gesloten, vrolijk in kunnen stappen in een schoolbestuur voor een nieuw op te richten school en zo een spoor van vernielingen kunnen trekken door het Nederlandse onderwijs. Het toenmalige lid Çelik heeft onder meer om deze reden een initiatiefwetsvoorstel ingediend[7] dat nadien werd overgenomen door het lid Mohandis. Om ervoor te zorgen dat iedereen die bekostiging vraagt voor een nieuwe school een doordacht en realistisch plan hanteert, moeten scholen een startdocument indienen. De Staatssecretaris meldt

[6] vmbo: voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
[7] Kamerstuk 33 218

dat er bij nieuwe besturen ook sprake kan zijn van eisen aan het bestuur. Zij vragen of de Staatssecretaris kan verhelderen of hij hierbij tevens denkt aan een uitsluitingsclausule voor falende bestuurders.

De leden van de SP-fractie lezen dat bij enkele scenario's melding wordt gemaakt van de invoering van een kwaliteitstoetsing. In hoeverre wordt hier ook bedoeld dat schoolbestuurders op basis van wanbestuur in het verleden niet opnieuw een school kunnen stichten?
De Staatssecretaris kiest voor scenario 3. Stichtingsnormen worden verlaagd en voorspellingen zijn in dat scenario (op termijn) verdwenen. Loopt de Staatssecretaris hier niet het risico dat er veelvuldig scholen zullen sluiten, die achteraf toch op te weinig steun van ouders konden rekenen? Is het niet verstandig meer waarborgen vóóraf daartegen in te bouwen? Ziet hij het gevaar van mogelijk regelmatige overplaatsing van leerlingen van scholen die het niet hebben gered? Zij vragen of hij dat wenselijk vindt.
Omdat de Staatssecretaris wil voorkomen, dat de onderwijsbegroting niet verhoogd hoeft te worden, wil hij mogelijk een systeem dat zoveel mogelijk uitgaat van bekostiging per leerling. Wil hij niet feitelijk voor een dubbeltje op de eerste rang zitten? Introduceert de Staatssecretaris hier niet in feite «een scholenmarkt», waarin de «winnaars» veel leerlingen trekken ten koste van de «verliezers»? De trendgevoeligheid en hypes worden daarmee belangrijker en relevanter voor de financiering van scholen. In hoeverre onderkent de Staatssecretaris dat hypes in het funderend onderwijs dominant kunnen worden? Ziet hij het gevaar dat deze hypes mogelijk voor het onderwijssysteem ontwrichtend kunnen werken, omdat vernieuwende concepten die met veel tamtam worden aangekondigd ten koste kunnen gaan van gedegen, betrouwbare, kwalitatief goede scholen die minder trendy zijn? Met welke concrete maatregelen beperkt hij de risico's daarop? Kunnen zijn voorstellen leiden tot perverse prikkels in de jacht op de leerling? Vindt hij dat een probleem of juist een positieve aansporing, zo vragen deze leden. Waarom gaat hij zo roekeloos te werk? Zij vragen of de Staatssecretaris erkent dat met de keuze voor dit scenario marketing voor scholen belangrijker wordt.
De Staatssecretaris wil de manier waarop de belangstelling voor een school wordt gemeten veranderen. Wat hij precies wil veranderen is niet duidelijk. De directe meting, ofwel het afnemen van een enquête onder ouders, of het verzamelen van ouderverklaringen, die door de Staatssecretaris wordt genoemd, is in ieder geval een onbetrouwbaar middel.
De leden van de SP-fractie vragen in hoeverre het risico bestaat dat scholen in krimpgebieden extra bedreigd worden door de uitbreiding van deze stichtingsnorm. Zal de extra concurrentie voor scholen kunnen leiden tot het extra snel in de problemen komen van goede scholen waar het gaat om de opheffingsnorm?
Hoe groot acht de Staatssecretaris de kans dat de nieuw opgerichte scholen leiden tot extra segregatie op termijn? Zij vragen ten slotte of het niet vooral de hoogopgeleide ouders zullen zijn die nieuwe schoolconcepten zullen omarmen.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de Staatssecretaris in zijn brief een aantal scenario's schetst. Zij vragen op welke wijze in scenario 1 of 2 tegemoet gekomen zou kunnen worden aan de wensen van ouders om een nieuwe school te stichten, met behoud van de positie van de reeds bestaande scholen.
De leden van de CDA-fractie is het bekend dat in sommige gevallen nieuwe scholen creatief omgaan met het richtingenbegrip, zij kiezen een richting die nog niet vertegenwoordigd is in de regio. Dat is uiteraard niet de bedoeling van het richtingenbegrip. De voornoemde leden vragen de Staatssecretaris nader toe te lichten waarom hij niet gekozen heeft voor

verruiming van het richtingenbegrip in plaats van het helemaal los te laten. Zij ontvangen graag een nadere toelichting.
In zijn brief signaleert de Staatssecretaris het spanningsveld tussen het makkelijker maken van het stichten van scholen en het bewaken van de kwaliteit van scholen. Immers, uit onderzoek blijkt dat nieuw bekostigde scholen relatief vaker kampen met kwaliteitsproblemen dan bestaande scholen: een aspect dat ook in 2010 naar voren kwam bij de behandeling van het initiatiefwetsvoorstel van het lid Biskop over nieuw bekostigde scholen[8]. De voornoemde leden lezen in de brief dat ter bewaking van de kwaliteit de Staatssecretaris een soort kwaliteitstoets wil vormgeven door bij de start van de school een zogenaamd startdocument te beoordelen. Met dit startdocument kan de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) het gekozen onderwijsconcept beoordelen. Deze leden vragen de Staatssecretaris of het wel aan de inspectie is om het gekozen onderwijsconcept te beoordelen. Treedt de inspectie hierbij niet te veel in de bevoegdheid van de school? Hoe kan dit worden vormgegeven zonder aantasting van de vrijheid van oprichting en inrichting? Kan de Staatssecretaris uitgebreid toelichten hoe hij dit voor zich ziet? Kan hij daarbij ook meenemen dat er een spanningsveld bestaat tussen gedetailleerd ingevulde eisen en de vrijheid van de school binnen de wettelijke grenzen zelf het begrip kwaliteit in te vullen? Deze leden verwijzen hierbij ook naar de discussie hierover bij het initiatiefwetsvoorstel van de leden Bisschop, Van Meenen en Rog over de rol van de inspectie[9].
Een andere maatregel die in de brief wordt aangekondigd betreft het sneller sluiten van scholen bij dalende leerlingenaantallen en /of problemen met de onderwijskwaliteit. De leden van de CDA-fractie zijn het met de Staatssecretaris eens dat alle leerlingen recht hebben op goed onderwijs en dat actie moet worden ondernomen indien de kwaliteit van onderwijs onder druk staat. Wel vragen deze leden wat deze nieuwe aanscherping toevoegt aan de eerdere aanscherping ten aanzien van de termijn waarbinnen een school weer van zwak naar voldoende onderwijs toe kan groeien, namelijk een jaar. Kan de Staatssecretaris aangeven of hij daarbij niet het gevaar ziet van snel sluitende scholen en kinderen die veel vaker van school zullen moeten wisselen? Hierbij is ook de regel van het middelen van de leerlingenaantallen van belang. Graag ontvangen zij een toelichting hierop.
De voornoemde leden hebben in hun zoektocht naar aanscherping van de eisen voor nieuw bekostigde scholen de grens opgezocht van wat wettelijk mogelijk en praktisch realiseerbaar is aan kwalitatieve toetsing voorafgaande aan de start van een nieuwe school. Wat voegt dit zogenaamde startdocument toe aan het met dit initiatiefwetsvoorstel reeds inwerking getreden aangescherpte instrumentarium? Deze leden denken hierbij met name aan het gesprek met de inspectie in de fase na het besluit tot bekostiging van de school en voor de daadwerkelijke start van de school. Graag ontvangen zij een toelichting hierop.

De leden van de D66-fractie delen de voorkeur van de Staatssecretaris voor scenario 3, het aanzienlijk vergroten van de ruimte van nieuwe scholen. Kan de Staatssecretaris aangeven wat het startdocument exact zal behelzen? Gaat het hier om een «afvinklijstje» of is er een afweging mogelijk, en wat is hier de ruimte van de inspectie? Zij vragen ten slotte wie uiteindelijk verantwoordelijk is voor het oordeel of een school al dan niet mag starten, en wie mogen daarover meepraten.

---

[8] Voorstel van wet van het lid Biskop houdende wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht inzake de aanscherping van het toezicht bij nieuw bekostigde scholen (Kamerstuk 32 007)

[9] Voorstel van wet van de leden Bisschop, Van Meenen en Rog tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet primair onderwijs BES, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet voortgezet onderwijs BES en de Wet op het onderwijstoezicht in verband met een doeltreffender regeling van het onderwijstoezicht (Kamerstuk 33 862)

De leden van de SGP-fractie vragen of hun indruk juist is dat de moderne interpretatie die het kabinet voorstaat in hoge mate overeenkomt met de ouderwetse toepassing die aanvankelijk is gekozen in de Lager onderwijswet 1920. Deze leden vragen in hoeverre de Staatssecretaris dit oorspronkelijke model van richtingvrije planning heeft kunnen gebruiken bij het ontwikkelen van zijn plannen. Zij wijzen bijvoorbeeld op de figuur van een waarborgsom, waarmee maatschappelijk draagvlak en langduriger betrokkenheid van ouders geborgd kunnen worden.
De leden van de SGP-fractie constateren dat het huidige stelsel in belangrijke mate op slot is gezet door het aanmerkelijk verhogen van de stichtingsnormen. Door deze maatregel van de overheid is het scholenbestand in hoge mate bevroren. Deze leden vragen waarom de Staatssecretaris gelet op deze achtergrond niet veel meer prioriteit toekent aan het verlagen van de stichtingsnormen, mogelijk in combinatie met een nieuwe financieringsstelsel. Waarom wordt niet gestart met het tweede scenario en wordt bij de uitwerking vervolgens gekeken of aanvullende maatregelen nodig zijn?

Keuze voor een scenario met meer ruimte voor nieuwe scholen

De leden van de SGP-fractie begrijpen de wens van de Staatssecretaris om meer ruimte voor het stichten van nieuwe scholen. Zij onderkennen tot op zeker hoogte ook de nadelen en beperkingen die aan het huidige model kleven. Deze leden missen in de beleidsbrief echter de brug tussen de analyse van het probleem en de voorgestelde oplossing. Kan het kabinet aangeven op basis van welke gegevens het aannemelijk is dat de verwachte winst en de risico's van het voorgestelde scenario opwegen tegen de huidige nadelen. In dit verband vragen deze leden de Staatssecretaris in te gaan op het nader onderzoek van SEO Economisch Onderzoek[10] waarin de vooronderstelling ter discussie wordt gesteld dat vernieuwing voornamelijk door schoolstichting moet gebeuren. Hoe reageert de Staatssecretaris enerzijds op het gegeven dat ook nieuwe scholen zich vaak binnen afzienbare termijn conformeren aan de gevestigde orde en dat anderzijds bestaande scholen voortdurend in staat blijken te zijn allerlei vormen van vernieuwing te realiseren.

Eindbeeld: een startdocument en bewezen groei in de praktijk

De leden van de PvdA-fractie lezen op pagina 11 van de brief over de rol van de inspectie bij het beoordelen van de aanvragen van nieuwe scholen. Daarbij wordt gesproken over het «streng» bewaken van eenmaal gestarte scholen. Dit betekent dat de mate of intensiteit van het toezicht op deze scholen verschilt van reeds bestaande scholen. Dit ligt in het verlengde van het initiatiefwetsvoorstel van het lid Biskop[11], dat in 2012 in werking trad, dat bij nieuw bekostigde scholen het toezicht aanscherpte en dat met steun van de PvdA-fracties in beide Kamers werd aangenomen. Welke consequenties heeft de modernisering van artikel 23 van de Grondwet, zoals deze de Staatssecretaris voor ogen staat voor dit verscherpte toezicht voor nieuw bekostigde scholen en welke overwegingen liggen daaraan ten grondslag. De Staatssecretaris verwijst onder meer naar het startdocument dat de kwaliteit van de scholen zou moeten waarborgen. Zij vragen hoe de Staatssecretaris het gegeven beoordeelt dat zo'n startdocument altijd een papieren werkelijkheid weergeeft die in de praktijk wel eens anders kan uitpakken.

---

[10] Bijlage bij Kamerstuk 31 135, nr. 53
[11] Kamerstuk 32 007

De leden van de SP-fractie vragen aan welke maatregelen de Staatssecretaris concreet denkt als hij aangeeft dat kwaliteitseisen van het grootste belang worden. Kan de kwaliteit van nieuwe scholen vooraf wel afdoende getoetst worden? Zo nee, hoe voorkomt de Staatssecretaris dat er kwalitatief slechte scholen starten, die al na een korte periode moeten verdwijnen? En wat te doen met de schoolgebouwen, die dan alweer gesloten moeten worden: is dat niet een enorme kapitaalvernietiging, zo vragen de eerder genoemde leden.

De leden van de SGP-fractie vragen of de Staatssecretaris het afschaffen van stichtingsnormen reëel acht. Hoe is deze suggestie te rijmen met opmerkingen dat normen voor groei van het aantal leerlingen blijven bestaan en dat hoe dan ook opheffingsnormen blijven gelden. Is het bovendien de bedoeling dat in alle gemeenten met eenzelfde aantal leerlingen een school gestart kan worden, ongeacht de bevolkingsdichtheid, zo vragen zij.
Deze leden vragen of het realistisch is dat een startdocument de waarborgen kan vervangen die momenteel bij de bekostiging van een nieuwe school gelden. Blijft niet het risico bestaan dat zelfs de scherpste normen aan het startdocument niet verder komen dan een papieren wereld, zo vragen zij. Deze leden vragen ook hoe het voorgestelde startdocument zich verhoudt tot het huidige wettelijke kader inzake de bekostiging van nieuwe scholen.
De leden van de SGP-fractie vragen hoe de Staatssecretaris zich er rekenschap van geeft dat frequenter wijzigingen in het scholenaanbod, welke wijziging in de financiering ook wordt aangebracht, voor gemeenten per definitie een extra belasting opleveren in de huisvestingsopgave. Op welke wijze kan het risico van kapitaalvernietiging worden vermeden, zo vragen zij.
De voornoemde leden lezen dat de Staatssecretaris rekening houdt met innovatieve onderwijsvormen, waardoor het onder meer makkelijker zou zijn om te voorzien in huisvesting. Deze leden vragen in hoeverre de veronderstelde innovatie een hoeksteen vormt van de plannen. Is de Staatssecretaris voornemens de bekostiging wel zodanig in te richten dat ook scholen met een meer klassiek onderwijsmodel kunnen rekenen op passende huisvesting en toereikende bekostiging.

Deze leden constateren dat de Staatssecretaris rekening houdt met de situatie dat leerlingen door de plannen vaker van school wisselen doordat scholen gesloten worden of omdat elders een beter aanbod beschikbaar zou zijn. In hoeverre sluiten de plannen hiermee voldoende aan bij de belevingswereld van ouders en leerlingen, die vaak sterk hechten aan een stabiele en betrouwbare schoolomgeving. Is het een aantrekkelijke gedachte, zeker waar het basisonderwijs betreft, dat leerlingen vaker van school wisselen?

Proces: hoe gaan we hier komen?

De leden van de PvdA-fractie lezen dat de Staatssecretaris op pagina 13 van zijn brief schrijft over mogelijke negatieve consequenties van de voorgestelde wijzigingen voor krimpregio's. Hij geeft echter een treffend voorbeeld van de Friskolor scholen in Zweden. Wat betekent de moderne de interpretatie van artikel 23 die de Staatssecretaris voor ogen staat, voor mogelijkheden om in krimpregio's voor de gemeenschap zelf een school in stand te houden? Ook vragen zij hoe zich de moderne interpretatie van artikel 23 verhoudt tot de gedachte van de vereniging van kleine scholen die de leden van de PvdA-fractie eerder hebben bepleit.

De leden van de CDA-fractie vragen de staatsecretaris waarom hij zijn vergaande maatregelen met verstrekkende gevolgen voor de scholen niet

in de praktijk wil toetsen voor hij overgaat tot een wetswijziging. Is dit niet één van de lessen van de afgelopen jaren dat de politiek verandering te snel wil doorvoeren en zonder deze vooraf te laten gaan door experimenten zodat je na evaluatie van deze experimenten kunt kijken wat de haken en ogen zijn in de praktijk, maar ook, of de maatregelen wel het bedoelde effect opleveren? Graag ontvangen zij een toelichting hierop.
Verder vragen deze leden de Staatssecretaris te reageren op de kritische rapporten van SEO economisch onderzoek en Oberon[12] over zijn voorgenomen maatregelen. De onderzoekers stellen dat het onzeker is dat de beoogde effecten gehaald zullen worden en wijzen op een aantal onbedoelde bijeffecten.
Deze leden vragen de Staatssecretaris ook een nadere toelichting op de effecten van zijn plannen voor onderwijshuisvesting en de financiële gevolgen hiervan voor de bestaande scholen. Kan hierbij ook worden aangegeven of de budget neutrale invoering die de Staatssecretaris voor ogen staat bij de doordecentralisatie van de onderwijshuisvesting hierdoor in gevaar komt, zo vragen deze leden.
In een groot deel van Nederland zullen de leerlingenaantallen in meer of mindere mate gaan krimpen. Wat betekenen deze voorstellen in het licht van krimp waarbij we nu al zien dat er meer scholen omvallen dan erbij komen. Wordt deze ontwikkeling niet versneld als er te makkelijk nieuwe scholen gesticht kunnen worden, die leerlingen van bestaande scholen naar zich toe trekken en door verdergaande krimp acuut in de problemen komen? Moet er niet meer gekeken worden naar samenwerking en het makkelijker maken van fusie? In dit kader vragen de voornoemde leden nogmaals aandacht voor het afschaffen van de fusietoets in het primair onderwijs.

Andere wettelijke aspecten waarin richting een rol speelt

De leden van de VVD-fractie lezen dat de Staatssecretaris ook wijst op de gevolgen voor het leerlingenvervoer. Hij schetst een aantal opties; de leden willen graag weten of ook overwogen wordt om deze opties te combineren.
Daarnaast lezen deze leden dat de Staatssecretaris het principe «laatste school van een richting» los wil laten. Deze leden vragen de Staatssecretaris of hij heeft overwogen om wel maatregelen te treffen die de «laatste school» in stand houden zonder specifiek oog voor de denominatie. Graag ontvangen zij een toelichting hierop.
Tot slot vragen deze leden meer expliciet aandacht te besteden aan de krimp van het aantal leerlingen in Nederland, dat zich door het hele land zal manifesteren terwijl de huidige wetgeving en bekostiging op veel punten nog rekening houdt met een groeiend aantal leerlingen. Zij vragen of de Staatssecretaris nader kan toelichten hoe gewaarborgd wordt dat in krimpregio's, waar samenwerking van groot belang is, zijn initiatief niet tot meer spanning leidt, wat de onderwijskwaliteit in een hele regio kan schaden.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de Staatssecretaris benoemt dat hij de uitzonderingsbepaling voor de laatste school van een richting uit de wet wil halen. De voornoemde leden zien openbaar onderwijs als onderwijs dat recht doet aan alle levensbeschouwingen en zouden daarom het liefste willen dat de laatste school in een woonkern een openbare school is. Dat is ook de reden dat zij met lede ogen hebben gezien hoe vanaf de jaren negentig het openbaar onderwijs langzaam maar zeker is verdwenen uit de provincie Limburg. Zij vragen welke waarborgen de Staatssecretaris ziet bij de modernisering van artikel 23 die hem voor ogen staat, om te voorkómen dat onder het mom van het

[12] Zie bijlagen bij Kamerstuk 31 135, nr. 53

vervallen van alle richtingen al het openbaar onderwijs wordt overgeleverd aan de confessionele zuilen.

De leden van de SP-fractie merken op dat een deel van de scholen in stand wordt gehouden als «laatste school van een richting». Dat zal veranderen met het verdwijnen van het begrip richting. Kan dat betekenen dat er het risico gaat bestaan dat er geen openbaar onderwijs meer wordt aangeboden in een regio? Zij vragen hoe zich dat verhoudt tot de grondwettelijke garantie dat er «in een genoegzaam aantal scholen» openbaar onderwijs moet worden aangeboden.

De leden van de CDA-fractie vragen welke consequenties het loslaten van het richtingbegrip heeft voor andere wettelijke bepalingen, waarin het richtingbegrip een rol speelt, zoals de laatste school van een richting. Waarom kiest de Staatssecretaris in zijn brief niet voor een permanente uitzonderingssituatie voor scholen, die nu een beroep doen op «de laatste school van de richting», zo vragen deze leden. Deze scholen functioneren veelal goed en bieden kwalitatief goed onderwijs. Ook wordt hiermee de keuzevrijheid van ouders aangetast, waarvan de Staatssecretaris nu juist hoog op geeft en als reden aanvoert voor het invoeren van richtingvrije planning.
De voornoemde leden vragen de Staatssecretaris hoe hij denkt over de 10/6 regeling waarbij besturen de mogelijkheid hebben om leerlingen te middelen en daarbij boven de opheffingsnorm te blijven. Hier maken ook veel scholen van de laatste richting gebruik van. In het rapport van SEO en Oberon wordt de suggestie gedaan om ook deze uitzonderingsbepaling ter discussie te stellen. Gaarne ontvangen zij een reactie van de Staatssecretaris hierop.
Ziet de Staatssecretaris met deze leden het gevaar dat bij het loslaten van het richtingbegrip, nog meer ouders zullen kiezen voor een verder weg gelegen school en daarmee de vraag naar leerlingenvervoer omhoog gaat? Is de Staatssecretaris niet bang dat hiermee de financiering van het leerlingenvervoer dusdanig onder druk komt te staan dat ouders steeds meer zelf moeten bijdragen?
Deze leden vragen de staatsecretaris een laatste stand van zaken te geven over het idee om samenwerkingsverbanden de verantwoordelijkheid van het leerlingenvervoer over te laten nemen van de gemeenten. Tot slot vragen zij of bekend is hoe de samenwerkingsverbanden daar nu tegenover staan.

De leden van de D66-fractie vragen of het aangekondigde wetsvoorstel ook kijkt naar meer ruimte voor samenvoeging en/of samenwerking tussen scholen van verschillende richtingen of visies, of de mogelijkheden van bestaande scholen om de richting of visie aan te passen. Ook willen deze leden graag weten wanneer de Staatssecretaris verwacht dat de verschillende wetsvoorstellen en uitwerkingen naar de Kamer worden gestuurd.
De eerder genoemde leden vinden het spijtig dat de Staatssecretaris op dit moment geen stappen wil nemen waar het gaat om leerlingenvervoer voor leerlingen op basis van richting. Juist vanwege leerlingendaling en passend onderwijs zou er ruimte moeten zijn voor lokaal maatwerk, in plaats van Haagse regels. Door het herzien van regels voor leerlingenvervoer, ontstaan er meer mogelijkheden om het budget voor leerlingenvervoer passend in te zetten. Is de Staatssecretaris dit met deze leden eens? Ten slotte vragen zij wanneer de Staatssecretaris verwacht dat er wel stappen kunnen worden genomen op het gebied van leerlingenvervoer.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom de Staatssecretaris nu al een ingrijpende wetswijziging aankondigt, terwijl de drie scenario's

nog onvoldoende zijn onderzocht. Zijn niet eerst experimenten nodig om de verschillende varianten te onderzoeken?
Deze leden wijzen op de grote consequenties van het schrappen van de uitzondering voor de laatste school van de richting. Waarom schrapt de Staatssecretaris de uitzondering voor de «laatste school van de richting», terwijl deze bepaling ook kan blijven bestaan als het richtingbegrip wordt verruimd? Erkent de Staatssecretaris dat veel scholen met een prima onderwijskwaliteit en een sterke identiteit zullen verdwijnen? Erkent de Staatssecretaris dat de keuzevrijheid van ouders en de pluriformiteit van het onderwijsaanbod in de regio juist zullen verslechteren door het schrappen van deze bepaling?
Deze leden vragen naar de gevolgen van het weer sluiten van scholen met een beperkte leerlingengroei of onvoldoende kwaliteit. Leidt dit niet tot ongewenste situaties voor de leerling, zo vragen deze leden.

De leden van de SGP-fractie vragen of de Staatssecretaris bij de ontwikkeling van zijn plannen wil onderzoeken of het mogelijk is het regime voor de bestaande laatste scholen van een richting te continueren, zodat deze scholen kunnen blijven bestaan zolang zij aan de huidige eisen voldoen.
De voornoemde leden vragen of de Staatssecretaris kan aangeven in hoeverre de samenwerkingsverbanden passend onderwijs momenteel perspectief zien in het overnemen van de verantwoordelijkheid voor het leerlingenvervoer.

II Reactie van de Staatssecretaris